



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

# **Informativo de Jurisprudência nº 115**

## **Núcleo de Jurisprudência e Súmula**

Vitória/ES, deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 02 a 31 de agosto de 2021



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Este Informativo, desenvolvido a partir das deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, contém resumos elaborados pelo Núcleo de Jurisprudência e Súmula, não consistindo em repositório oficial da jurisprudência deste Tribunal.

## SUMÁRIO

### PLENÁRIO

**1. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. ALTERAÇÃO DE CONTRATO. EXCEPCIONALIDADE. COVID-19. Parecer em Consulta TC nº 024/2021,** sobre a possibilidade de adequação de contrato de transporte escolar diante da situação excepcional de suspensão das aulas presenciais decorrente da pandemia da Covid-19.

**2. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EMPRESA ESTATAL. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. REVISÃO CONTRATUAL. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. Parecer em Consulta TC nº 23/2021,** que trata da possibilidade de revisão contratual em contratações integradas de obras e serviços de engenharia, regidas pela Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), decorrentes de imprecisões no anteprojeto.

**3. FINANÇAS PÚBLICAS. DESPESA COM PESSOAL. CALAMIDADE PÚBLICA. COVID-19. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO. PROMOÇÃO. Parecer em Consulta TC nº 021/2021** - O art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 não impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos, mesmo no caso de o único requisito para promoção ou progressão ser o tempo de serviço.

**4. FINANÇAS PÚBLICAS. EDUCAÇÃO. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO BÁSICA. COVID-19. EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. Parecer em Consulta TC nº 22/2021** - Os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

**5. LICITAÇÃO. SANEAMENTO BÁSICO. COLETA DE RESÍDUO SÓLIDO. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA.** Considerando que os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos estão compreendidos entre os serviços públicos de saneamento básico, a sua prestação por entidade que não integre a Administração pressupõe a celebração de contrato de concessão, a ser licitado na modalidade concorrência pública, vedada a celebração de vínculo por meio de contrato de programa, convênio, termo de parceria



ou demais instrumentos de natureza precária, conforme previsão do art. 10, caput, da Lei Federal n.º 11.445/2007.

**6. LICITAÇÃO. GESTÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO. PREGÃO. MAIOR PREÇO.** É legal a escolha da modalidade pregão para licitação de serviços de gestão financeira da folha de pagamento de servidores. Em caráter excepcional, como forma de atingimento de objetivo institucional, a Administração poderá realizar a referida licitação utilizando critério de julgamento do tipo maior valor ofertado, em homenagem ao princípio da eficiência e o da seleção da proposta mais vantajosa, desde que motivada no processo de contratação.

**7. RESPONSABILIDADE. EDITAL DE LICITAÇÃO. ASSINATURA. CONTROLE.** É atribuição da autoridade competente para assinar o edital de licitação a verificação de sua conformidade com a lei, eis que a exigência de assinatura em documentos da Administração Pública não constitui mera formalidade e sim ato de controle, atribuindo-se a seu autor a responsabilidade pelos seus efeitos. A decisão adotada com base em pareceres técnicos não afasta, por si só, a responsabilidade da autoridade do qual decorre o dever legal de supervisão e controle dos atos considerados irregulares, incumbindo-lhe a obrigação de examinar a correção do parecer.

#### **PRIMEIRA CÂMARA**

**8. PESSOAL. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. PREGOEIRO. EQUIPE DE APOIO. GRATIFICAÇÃO. QUANTITATIVO. LIMITE.** A lei que crie e regule a comissão de licitação e equipe de apoio ao pregoeiro, estabelecendo funções gratificadas para seu exercício, deve prever número máximo de servidores passíveis de serem designados para sua composição, não podendo tal quantitativo ser estabelecido de forma discricionária pela autoridade máxima do ente ou órgão.

#### **OUTROS TRIBUNAIS**

**9. TCU - RESPONSABILIDADE. CULPA. ERRO GROSSEIRO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS.** A não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.



## PLENÁRIO

### **1. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. ALTERAÇÃO DE CONTRATO. EXCEPCIONALIDADE. COVID-19. Parecer em Consulta TC nº 024/2021, sobre a possibilidade de adequação de contrato de transporte escolar diante da situação excepcional de suspensão das aulas presenciais decorrente da pandemia da Covid-19.**

Em consulta formulada ao TCEES o prefeito municipal de Afonso Cláudio solicitou resposta para o seguinte questionamento: *“Considerando a suspensão das aulas presenciais devido às medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-9) e ainda que há alunos que residem em localidades distantes que não possuem acesso à internet, nem sequer meios eletrônicos (computadores, celulares, impressoras) e/ou meios de transporte para buscarem o conteúdo impresso, sendo a Educação um direito fundamental e inalienável, seria possível realizar ajustes ao contrato firmado com objeto Transporte Escolar, no sentido de realizar o serviço de entrega dos materiais impressos a serem estudados sejam levados até o educando e posteriormente recolhidos para a devida correção?”* A área técnica do TCEES identificou que a mesma dúvida já havia sido respondida no [Parecer em Consulta TC nº 12/2021](#), especificamente no seu item 1.3.6, nos seguintes termos: *“1.3.6. O contrato de transporte escolar consiste em uma obrigação que se traduz num facere como meio de garantir o acesso à educação e a permanência dos alunos no processo de ensino aprendizagem. Desta forma, a partir do consenso e de uma construção colaborativa entre as partes é possível se promover adequações contratuais para contemplar, durante o período de excepcionalidade e imprevisibilidade da pandemia em que as aulas presenciais estiverem suspensas, que o transporte contratado seja utilizado para a retirada das atividades nas escolas e entrega das mesmas nos pontos das rotas preestabelecidas nos respectivos instrumentos, preservando a finalidade precípua das avenças, qual seja, garantir o direito constitucional à educação insculpido no art. 208 da Constituição Federal”*. Diante disso, o Plenário desta Corte, à unanimidade, nos termos do voto do relator, deliberou por conhecer da consulta e, quanto ao mérito, enviar ao consulente o [Parecer em Consulta 12/2021](#), considerando que esse responde ao questionamento suscitado. [Parecer em Consulta TC nº 024/2021](#), TC-1755/2021, conselheiro Rodrigo Coelho de Carmo, publicado em 30/08/2021.



**2. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EMPRESA ESTATAL. CONTRATAÇÃO INTEGRADA. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. REVISÃO CONTRATUAL. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. Parecer em Consulta TC nº 23/2021, que trata da possibilidade de revisão contratual em contratações integradas de obras e serviços de engenharia, regidas pela Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), decorrentes de imprecisões no anteprojeto.**

Trata-se de consulta formulada pela diretoria da CESAN, solicitando resposta do TCEES para as seguintes indagações: “1. *Constatações nas sondagens mais recentes, realizadas pela empresa contratada durante a execução contratual, que apontem imprecisões na sondagem inicial que embasou a elaboração do anteprojeto utilizado em licitação de obras pelo regime de contratação integrada ensejam direito à revisão?* 2. *O ônus financeiro a ser suportado pelo contratado constitui risco próprio do negócio ou da matriz, mesmo sendo constatado que houve divergência significativa entre as sondagens em licitação de obras pelo regime de contratação integrada? O particular teria a obrigação de incluir no seu preço uma verba correspondente ao risco esperado para o tipo do empreendimento?* 3. *Haveria uma margem de tolerância para a aplicação do disposto nos artigos 478, 479 e seguintes do Código Civil, no caso dos contratos das empresas Estatais, para o caso de divergência entre o anteprojeto e estudos definitivos nas contratações integradas que não tenha decorrido de erro de qualquer das partes?* 4. *Seria possível a aplicação do art. 479 do CC em uma contratação integrada regida pela Lei 13.303/16 mesmo que as diferenças de quantidades estejam alocadas na matriz de risco como risco da contratada, no caso de ficar demonstrado que a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, bem como que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam custos mais elevados bem como sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pelas obras contratadas?* 5. *O contratado poderia, no caso em que ele considere haver onerosidade excessiva pelas divergências entre sondagens, se negar a executar total ou parcialmente as obras objeto de contratos licitados pelo regime de contratação integrada, caso a administração entenda que o ônus financeiro a ser suportado pelo contratado constitui risco próprio do negócio ou da matriz, independente do tamanho da elevação dos custos? O contrato nesta situação poderia ser rescindido amigavelmente?* 6. *No caso de aplicação do art. 479 do CC, para modificar equitativamente as condições do contrato, se daria por meio de Termo Aditivo? Quais requisitos/exigências que, no entender desta corte de contas, deveriam estar presentes no processo administrativo para que a legalidade dos atos possa ser objetivamente aferida e resguardada?”* O Plenário desta Corte, à unanimidade, nos termos do voto do relator, deliberou por conhecer da consulta e, no mérito, a responder nos seguintes termos:

- **1.2.1.** Em princípio, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro no regime de contratação integrada por imprecisões no anteprojeto e por riscos alocados à contratada, como as decorrentes das divergências em sondagens. Entretanto, excepcionalmente, a constatação de imprecisões na sondagem inicial que



embasou a elaboração do anteprojeto utilizado em licitação de obras ou serviços de engenharia pelo regime de contratação integrada pode ensejar direito à revisão quando, cumulativamente, as divergências das características encontradas nas sondagens forem significativas, os prestadores de serviços cautelosos e experientes não poderiam prever a diferença, e a taxa de contingência for compatível com a complexidade do objeto licitado, embora incapaz de custear o evento ocorrido, devendo as situações do caso concreto estarem claramente comprovadas e justificadas no processo administrativo.

- **1.2.2.** Constitui risco próprio do negócio e/ou da matriz de riscos o ônus financeiro decorrente da alocação de riscos ao contratado quando o caso concreto mostrar que a divergência não era tão significativa em termos de características e de impacto financeiro, que um prestador de serviços experiente e cauteloso poderia prever as diferenças e que a taxa de risco não foi compatível com a complexidade do objeto licitado. Os licitantes devem incluir no seu preço uma verba correspondente ao risco esperado para o tipo do empreendimento, seja embutindo-a nos serviços ou na taxa de risco/contingenciamento.
- **1.2.3.** É possível a aplicação dos artigos 478 e 479, do Código Civil ao regime das contratações integradas regidas pela Lei das Estatais, na forma do art. 68, Lei 13.303/2016, quando houver onerosidade excessiva decorrente de significativa e imprevisível divergência entre o anteprojeto e estudos definitivos que não tenha decorrido de erro de qualquer das partes, observando-se a excepcionalidade da revisão contratual, na forma do art. 421-A, Código Civil.
- **1.2.4.** É possível, em tese, a aplicação do art. 479 do CC em uma contratação integrada regida pela Lei 13.303/16 mesmo que as diferenças de quantidades estejam alocadas na matriz de risco como risco da contratada, quando for demonstrada a imprevisibilidade do evento que compõe o risco alocado e a onerosidade excessiva da prestação, bem como que as consequências da rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação, importariam custos mais elevados bem como sacrifício insuportável ao interesse público a ser atendido pelas obras contratadas.
- **1.2.5.** Somente com autorização judicial pode o contratado, que entenda haver onerosidade excessiva derivadas das divergências entre sondagens, negar-se a executar total ou parcialmente as obras objeto de contratos licitados pelo regime de contratação integrada, quando a administração entender que o ônus financeiro a ser suportado pelo contratado constitui risco próprio do negócio ou da matriz, independente do tamanho da elevação dos custos. A rescisão amigável ou pautada pelo art. 478, CC, somente pode ser motivada pela imprevisibilidade do evento que ocasionou a onerosidade excessiva.
- **1.2.6.** Se comprovada a imprevisibilidade do evento ou da divergência e sua consequente onerosidade excessiva, é possível a revisão contratual, por meio de



aditivo, na forma do art. 479, CC. A legalidade da revisão contratual somente pode ser aferida no caso concreto.

[Parecer em Consulta TC nº 23/2021](#), TC-1995/2021 relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, TC-1995/2021, publicado em 30/08/2021.

**3. FINANÇAS PÚBLICAS. DESPESA COM PESSOAL. CALAMIDADE PÚBLICA. COVID-19. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO. PROMOÇÃO. Parecer em Consulta TC nº 021/2021 - O art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 não impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos, mesmo no caso de o único requisito para promoção ou progressão ser o tempo de serviço.**

O Secretário de Estado de Recursos Humanos e o Procurador-Geral do Estado formularam consulta ao TCEES com o seguinte questionamento: *“O art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 impede a contagem de tempo de serviço entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para a composição de interstício mínimo exigido para a promoção ou progressão de servidores e empregados públicos cujo único requisito para a promoção/progressão seja o tempo de serviço”?* O Plenário desta Corte, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

- 1.2.1. O art. 8º, IX, da Lei Complementar 173/2020 não impede a contagem de tempo de serviço entre 28/05/2020 e 31/12/2021 para composição de interstício mínimo exigido para promoção e progressão de servidores e empregados públicos, mesmo no caso de o único requisito para promoção ou progressão ser o tempo de serviço.

[Parecer em Consulta TC nº 021/2021](#), TC-4854/2020, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 09/08/2021.

**4. FINANÇAS PÚBLICAS. EDUCAÇÃO. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO BÁSICA. COVID-19. EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. Parecer em Consulta TC nº 22/2021 - Os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.**

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito municipal de Serra, na qual se apresenta a esta Corte a seguinte indagação: *“1. É possível considerar o custo com aquisição de EPI's destinados às escolas e alunos a fim de propiciar ambiente seguro e adequado para o funcionamento da atividade escolar, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes Básicas da Educação), seja por meio de repasse do FUNDEB, seja por meio de utilização de recursos próprios, e conseqüentemente, inseridos no piso de 25% constitucional de aplicação de*



*recursos na Educação?”* O Plenário do TCEES, à unanimidade, nos termos do voto do relator, deliberou por conhecer da consulta e, no mérito, a responder nos seguintes termos:

- **1.1.1.** Sim, os equipamentos de proteção individual podem ser comprados com valores a serem computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam utilizados exclusivamente em escolas ou órgão/unidade administrativa da Educação Básica Pública.

[Parecer em Consulta TC nº 22/2021](#), TC 3483/2020, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

**5. LICITAÇÃO. SANEAMENTO BÁSICO. COLETA DE RESÍDUO SÓLIDO. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA.** Considerando que os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos estão compreendidos entre os serviços públicos de saneamento básico, a sua prestação por entidade que não integre a Administração pressupõe a celebração de contrato de concessão, a ser licitado na modalidade concorrência pública, vedada a celebração de vínculo por meio de contrato de programa, convênio, termo de parceria ou demais instrumentos de natureza precária, conforme previsão do art. 10, caput, da Lei Federal n.º 11.445/2007.

Trata-se de representação, com pedido de concessão de medida cautelar, apresentada nesta Corte de Contas pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE, em face da Prefeitura Municipal de Vitória, noticiando a ocorrência de possíveis ilegalidades no Pregão Eletrônico nº 050/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviço de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos dos serviços de saúde. A representante suscitou a impossibilidade de contratação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos por meio de pregão. A então relatora do feito, conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas, se manifestou, por meio da Decisão Monocrática 664/2021, favorável à concessão da medida cautelar, com base nos argumentos expostos a seguir. Primeiramente destacou que, conforme disposto no artigo 3º, I, “c”<sup>1</sup>, da Lei Federal n.º 11.445/2007, com redação dada pela Lei Federal n.º 14.026/2020, estão compreendidos no conceito geral de saneamento básico o *“conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que são constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente*

---

<sup>1</sup> Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: (...) c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)





*adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana*". Nesse sentido, ponderou que, *"considerando que os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequados dos resíduos sólidos estão compreendidos entre os componentes dos serviços públicos de saneamento básico, deve-se observar o disposto no 10, caput<sup>2</sup>, da Lei n.º 11.445/2007, que dispõe que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária"*. Ainda segundo a relatora: *"Evidencia-se, portanto, que o regramento atual, instituído por meio da Lei nº 14.026/2020, prevê que, caso o serviço público de saneamento não seja prestado pela própria administração, a sua "terceirização" deverá ser realizada por meio de contrato de concessão, ficando expressamente vedada a celebração de vínculo por meio de contratos de programa, convênio, termo de parceria ou demais instrumentos de natureza precária"*. Dessa forma, em análise preliminar, a então relatora entendeu pela configuração do fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio (*fumus boni iuris*), já que a contratação deveria ser licitada por meio de concorrência pública, na forma disposta na Lei Federal nº 8987/95, tendo observado, também, a presença do *periculum in mora*, já que a manutenção da licitação poderia implicar em futura anulação do certame. O relator, por sua vez, votou pela ratificação da Decisão Monocrática nº 664/2021, pelos seus próprios termos. O Plenário, à unanimidade, acompanhou o voto do relator, concedendo a medida cautelar pleiteada para determinar a imediata suspensão do pregão impugnado. [Decisão TC nº 2045/2021](#), TC-1714/2021, relator conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, publicado em 13/08/2021.

**6. LICITAÇÃO. GESTÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO. PREGÃO. MAIOR PREÇO. É legal a escolha da modalidade pregão para licitação de serviços de gestão financeira da folha de pagamento de servidores. Em caráter excepcional, como forma de atingimento de objetivo institucional, a Administração poderá realizar a referida licitação utilizando critério de julgamento do tipo maior valor ofertado, em homenagem ao princípio da eficiência e o da seleção da proposta mais vantajosa, desde que motivada no processo de contratação.**

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, encaminhada pelo Banco do Estado do Espírito Santo – Banestes S.A em face da Prefeitura Municipal de Vitória, onde relata supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 106/2021, cujo objeto é a contratação de instituição financeira para processamento e gerenciamento dos créditos provenientes de folha de pagamento e prestação de serviços bancários a servidores. A representante alegou escolha de modalidade de licitação inadequada ao

---

<sup>2</sup> Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)



objeto, bem como a opção por tipo licitatório (maior lance ou oferta) contrário ao expressamente determinado em lei. A área técnica, por meio do Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF, extraiu das alegações de defesa apresentadas que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União se posicionou no sentido de que o tipo em comento pode ser utilizado em caráter excepcional para o atingimento institucional do ente público, a fim de se obter a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, devendo ser motivada e justificada no processo administrativo que norteou o certame licitatório, conforme determinado no Acórdão 1940/2015 – Plenário: *“Havendo interesse de a Administração Pública Federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto às instituições financeiras públicas como às privadas, adotar a modalidade pregão (Lei 10.520/2001), preferencialmente sob forma eletrônica, tendo por base critério "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública (...) A toda evidência, a utilização do critério "maior preço" para a específica hipótese da contratação dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento dos servidores, mediante a contraprestação pecuniária da contratada, harmoniza-se inteiramente com as diretrizes maiores do Estatuto Federal de Licitações e Contratos, pois privilegia a busca da finalidade constitucional da proposta mais vantajosa para a Administração”*. Diante disso, a manifestação técnica reconheceu que, apesar da ausência de previsão do tipo de licitação “maior lance ou oferta” na modalidade de Pregão, a jurisprudência tem admitido a utilização desse tipo de licitação, desde que motivada e justificada nos autos além da demonstração da sua viabilidade mercadológica. Observou, ainda, que foi feita uma ressalva no preâmbulo do instrumento convocatório da referida licitação quanto à excepcionalidade admitida pelo Tribunal de Contas da União. O relator, acompanhando o entendimento técnico, votou por indeferir a cautelar requerida, eis que inexistente, no caso concreto, o *fumus boni iuris*, como também pela presença do *periculum in mora reverso*, pois a suspensão contratual repentina culminaria na descontinuidade da prestação de serviços público essencial. O Plenário, à unanimidade, votou conforme a relatoria. [Decisão TC nº 2403/2021-Plenário](#), TC-2945/2021, relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 13/08/2021.



**7. RESPONSABILIDADE. EDITAL DE LICITAÇÃO. ASSINATURA. CONTROLE.** É atribuição da autoridade competente para assinar o edital de licitação a verificação de sua conformidade com a lei, eis que a exigência de assinatura em documentos da Administração Pública não constitui mera formalidade e sim ato de controle, atribuindo-se a seu autor a responsabilidade pelos seus efeitos. A decisão adotada com base em pareceres técnicos não afasta, por si só, a responsabilidade da autoridade do qual decorre o dever legal de supervisão e controle dos atos considerados irregulares, incumbindo-lhe a obrigação de examinar a correção do parecer.

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo ex-Secretário de Suprimentos do Município de Aracruz, no exercício de 2015, em face do Acórdão TC-519/2019-Segunda Câmara, prolatado no processo de representação TC-6142/2015, que imputou multa individual ao recorrente em razão da constatação de irregularidades em edital de licitação. Objetivando afastar sua responsabilidade, o recorrente arguiu, preliminarmente ao mérito, sua ilegitimidade passiva, sustentando, em suma, que as irregularidades a ele imputadas eram de natureza técnica, decorrentes de interpretações legais, tendo ele atuado em conformidade com as orientações técnicas expedidas pelos setores pertinentes, em consonância com a manifestação de profissionais especializados. Destacou, também, que o termo de referência e o edital foram aprovados pela Procuradoria Municipal e pela Comissão de Permanente de Licitação, aduzindo não caber ao Secretário contrariá-los. Analisando as justificativas apresentadas, a área técnica constatou inicialmente que o edital de licitação foi assinado tão somente pelo recorrente, não havendo nos autos qualquer documento que comprovasse a elaboração do edital por pessoa diversa. Diante disso, afirmou: “A exigência de assinatura em documentos da Administração Pública não é mera formalidade e sim ato de controle, atribuindo-se a seu autor a responsabilidade pelos seus efeitos, do qual não pode se eximir”. Neste sentido, citou enunciado do Acórdão TCU 2781/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler: “A assinatura do agente público é condição de eficácia do ato administrativo e de vinculação de responsabilidade do signatário, não podendo ser considerada mera formalidade administrativa, mas instância de controle dos gastos públicos”. Acrescentou, ainda, que “a decisão adotada com base em pareceres técnicos não afasta, por si só, a responsabilidade da autoridade do qual decorre o dever legal de supervisão e controle dos atos considerados irregulares, incumbindo-lhe a obrigação de examinar a correção do parecer”. Afirmou, também, ser atribuição da autoridade competente para assinar o edital a verificação se o mesmo está em conformidade com a lei, aduzindo que o dever de supervisão e controle impõe ao superior hierárquico acompanhar e fiscalizar os atos de seus subordinados. Mencionou, por fim, jurisprudência do TCU, no sentido de que a exclusão de responsabilidade do gestor que atua baseado em pareceres técnicos somente ocorre quando a matéria for extremamente técnica ou de difícil detecção pelo responsável. No caso dos autos, entendeu que a restrição de competitividade decorreu de cláusula que veda a participação do certame a empresas em processo de recuperação



judicial, matéria inerente ao procedimento licitatório e que deve ser de conhecimento daqueles que atuam na área. Nesse sentido, observou que o município possuía em sua estrutura administrativa um setor próprio para tratar do procedimento administrativo licitatório (Secretaria de Suprimento), do qual o recorrente era Secretário e, como tal, deveria ter conhecimento técnico da matéria. Nesses termos, concluiu por não acolher a preliminar de ilegitimidade passiva. O relator acompanhou na íntegra o entendimento da instrução técnica, embora, na análise do mérito, tenha opinado pelo provimento do recurso e pela reforma da decisão recorrida, no sentido de afastar a irregularidade. O Plenário votou conforme a relatoria por unanimidade. [Acórdão TC nº 920/2021-Plenário](#), TC-0724/2020, relator conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 02/08/2021.

## 1ª CÂMARA

**8. PESSOAL. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. PREGOEIRO. EQUIPE DE APOIO. GRATIFICAÇÃO. QUANTITATIVO. LIMITE. A lei que crie e regule a comissão de licitação e equipe de apoio ao pregoeiro, estabelecendo funções gratificadas para seu exercício, deve prever número máximo de servidores passíveis de serem designados para sua composição, não podendo tal quantitativo ser estabelecido de forma discricionária pela autoridade máxima do ente ou órgão.**

Trata-se de denúncia apresentada por cidadão em face do prefeito municipal e do secretário municipal de administração de Marataízes, com pedido de medida cautelar, onde relata suposta irregularidade no pagamento de gratificação mensal para membros das comissões de licitações e pregoeiros do poder executivo. O denunciante informou que Lei Municipal nº 1.482/2012, que criou as gratificações para exercício das referidas funções, não estabeleceu a quantidade definida de servidores para comporem os quadros, beneficiando indevidamente inúmeros servidores. Analisando os autos, a área técnica desta Corte, por meio do Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, elaborou manifestação cautelar em que constatou, inicialmente, que a municipalidade nomeou 29 (vinte e nove) servidores para a Comissão Permanente de Licitação e equipes de Pregão (da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde), totalizando somente no presente ano de 2021 (janeiro a junho) o montante de R\$273.257,32 em gratificações. Diante disso, a área técnica anotou que “*é princípio basilar da Administração Pública que a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, não admitindo o ordenamento jurídico pátrio, com o quantitativo estabelecido discricionariamente pelo chefe do executivo, a aplicação de lei que prevê vantagem de 100% do salário base do servidor para integrantes das comissões permanentes de licitação, pregoeiro e equipe de apoio sem fixação do quantitativo máximo de servidores passíveis de serem designados para comporem a Comissão de Licitação (presidente e respectivos membros), e equipe de apoio do pregoeiro*”.



Acrescentou, para efeito de comparação, a Lei Complementar nº 46, de 31 de janeiro de 1994, prevê para o Estado do Espírito Santo que o número de integrantes das comissões de licitação e do pregão não poderá ser superior a 04 (quatro) efetivos. Ante o exposto, concluiu no seguinte sentido: *“opina-se pela concessão de medida Cautelar para que seja determinado à Prefeitura Municipal de Marataízes a redução dos servidores beneficiados com a gratificação prevista na Lei Municipal nº 1.482/2012 ao quantitativo mínimo de integrantes previstos pela Lei Federal nº 10.520/02 e pela Lei Federal 8.666/93, ou seja, 3 membros para a comissão de licitação e 4 membros para a equipe de pregão, até porque é a única interpretação válida da lei municipal em referência, uma vez que não fixou o quantitativo e o seu art. 1º remete atendimento ao estabelecido na Lei Federal nº 10.520/02 e na Lei Federal 8.666/93”*. O relator votou conforme a sugestão da manifestação técnica, sendo acompanhado, à unanimidade, pela Primeira Câmara. [Decisão TC nº 2839/2021-Primeira Câmara](#), relator conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, publicado em 06/08/2021.

## OUTROS TRIBUNAIS

**9. TCU - RESPONSABILIDADE. CULPA. ERRO GROSSEIRO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. A não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.**

Acórdão 8879/2021 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zymler). [Boletim de Jurisprudência TCU nº 363](#).



## Jurisprudência Selecionada

Nova pesquisa de  
jurisprudência do TCEES.

A pesquisa foi remodelada para torná-la mais acessível e eficiente.

- ✓ Integração entre os tipos de pesquisa textual, por assunto e por referência legal;
- ✓ Novo layout, mais simples e intuitivo;
- ✓ Novos filtros de pesquisa;
- ✓ Vinculação de precedentes sobre o mesmo tema;
- ✓ Pesquisa específica de enunciados;
- ✓ Cópia facilitada do teor dos precedentes.

ACESSE E VEJA MAIS >

**Elaboração:** Núcleo de Jurisprudência e Súmula – Secretaria Geral das Sessões

**Contato:** [njs@tcees.tc.br](mailto:njs@tcees.tc.br)